

12 Decembrie 2012, nr. 564

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii privind monitoringul bunurilor imobile

(înregistrat în Parlament cu numărul 1893 din 21 August 2012)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Legii privind monitoringul bunurilor imobile.

Evaluarea generală

- 1. Autor al inițiativei legislative** este Guvernul RM, autor nemijlocit - Agenția Relații Funciare și Cadastru, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.
- 2. Categoria actului legislativ** propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.
- 3. Scopul promovării proiectului.** Potrivit notei informative, proiectul urmărește scopul creării bazei legislative necesare pentru a asigura ținerea la zi a informației despre bunurile imobile, despre proprietar, despre schimbările intervenite la bunurile imobile, întru asigurarea unei informații veridice despre valoarea bunurilor imobile în scopul impozitării.

Fundamentarea proiectului

- 4. Nota informativă** a proiectului de act legislativ supus expertizei este plasată pe site-ul Parlamentului.

Considerăm că în acest fel Parlamentul respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

- 5. Suficiența argumentării.** Nota informativă parțial justifică necesitatea promovării proiectului de act legislativ, însă, aceasta nu conține toate elementele cerute de lege. Astfel, potrivit prevederilor art.20 al Legii privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină:
 - a) condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări;
 - b) principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui;
 - c) referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză;
 - d) fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură;
 - e) actul de analiză a impactului de reglementare, în cazul în care actul legislativ reglementează activitatea de întreprinzător. Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului.

Nota informativă redă succint prevederile proiectului. Nu este evidențiat efectul social și economic urmărit în urma aplicării normelor prevăzute de proiect. Din conținutul notei informative putem concluziona că proiectul de lege propus urmărește drept scop colectarea și ținerea unei informații veridice despre bunurile imobile și valoarea acestora doar pentru ca ulterior să se poată calcula mărimea impozitelor încasate în legătură cu bunurile imobile. Totodată, autorul nu face referire dacă anterior elaborării proiectului a fost efectuat un studiu în acest sens (de exemplu la cât se ridică evaziunea fiscală de la eschivarea plății impozitelor pe bunurile imobile)

6. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Potrivit lit. c) a articolului 20 al Legii 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să includă referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

Contrar prevederilor lit. c) din articolul 20 al Legii 780/2001 privind actele legislative, nota informativă nu include referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare.

7. Fundamentarea economico-financiară. Potrivit lit. d) a art.20 din Legea 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină informații privind „fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”. Potrivit art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară.

Cât privește fundamentarea economico-financiară, în nota informativă se indică următoarele: "conform calculelor, anual pentru lucrările de actualizare a datelor și evaluarea bunurilor imobile nou formate sunt necesare circa 2,5 mln. lei". În asemenea circumstanțe putem afirma că fundamentarea economico-financiară lipsește. Mai mult din conținutul proiectului nu este clar ce cheltuieli vor fi suportate de autorități și ce cheltuieli vor fi suportate de titularii drepturilor reale.

8. Analiza impactului de reglementare a proiectului. Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului.

Proiectul expertizat nu se referă la activitatea de întreprinzător.

Evaluarea de fond a coruptibilității

9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Din textul proiectului nu rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale, necorelate/contrare interesului public general.

10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia nu rezultă expres prejudicierea intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de persoane sau prejudicierea interesului public.

11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Prevederile proiectului sînt concurente cu alte prevederi ale legislației naționale. Nici Codul Civil al RM și nici Legea cadastrului bunurilor imobile nu stabilește o perioadă de timp în interiorul căreia titularul de drept real este obligat să înregistreze acest drept în registrul bunurilor imobile. Totodată, potrivit prevederilor art.5 alin.1 lit. (a) a proiectului, titularul de drept este obligat în termen de 3 luni de la data recepționării lucrărilor de construcție...să informeze organul cadastral despre modificarea datelor cadastrale.

Articolul 10 alin. (1) obligă titularii timp de 6 luni să înregistreze dreptul asupra bunurilor imobile. În concluzie unele prevederi ale proiectului sunt concurente cu prevederile Codului civil, fiind necesară corelarea acestora.

12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Formulările conținute în proiect nu sînt suficient de clare și concise, iar exprimările nu întrunesc rigorile tehnicii legislative și ale limbajului juridic. De exemplu, art.2 al proiectului definește noțiunea "date cadastrale". În primul rând considerăm că

această noțiune trebuie definită de legea cadastrului bunurilor imobile și nu de Legea privind monitoringul bunurilor imobile. În al doilea rând, în opinia autorului, sunt date cadastrale - date despre suprafața totală sau la sol a bunului imobil....a căror actualizare este necesară pentru constatarea modificărilor în valoarea bunului imobil în scopul impozitării, pentru asigurarea calității și veridicității informației cadastrului bunurilor imobile. În cazul definirii unei noțiuni juridice este de prisos să se menționeze scopul în care va fi utilizată această noțiune. Totodată, actualizarea datelor cadastrale este necesară nu numai pentru stabilirea valorii reale a bunului în scopul impozitării, dar și pentru ținerea unui registru care să includă informații reale (actualizate la zi) privind bunurile imobile.

Un alt exemplu ar fi denumirea art.4 "Autoritățile publice responsabile de prezentarea informației pentru actualizarea datelor cadastrale". Însă prevederile articolului nu se referă la responsabilitatea sau sancțiunea neprezentării datelor cadastrale ci la atribuțiile autorităților administrației publice locale privind prezentarea datelor cadastrale.

În concluzie: unele expresii utilizate în proiect sunt greșite atât din punct de vedere lingvistic, cât și din punct de vedere juridic.

13. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul stabilește atribuții ale autorităților publice și proceduri administrative noi, în special, este vorba despre obligația autorităților publice de a informa organele cadastrale despre acțiunile întreprinse în legătură cu bunurile imobile. La fel, proiectul instituie obligații pentru organele cadastrale privind monitorizarea bunurilor imobile. Totodată menționez că proiectul nu conține reglementări referitoare la modalitatea exercitării acestor atribuții.

14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	1	Domeniul de aplicare a legii Prezenta lege stabilește modul și organele responsabile de asigurarea efectuării monitoringului bunurilor imobile.	Denumirea articolului nu corespunde cu conținutul acestuia.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Lacune de drept	Se recomandă de indicat care este, totuși, domeniul de aplicare al legii
2	2	sunt date cadastrale - date despre suprafața totală sau la sol a bunului imobil....a căror actualizare este necesară pentru constatarea modificărilor în valoarea bunului imobil în scopul impozitării, pentru asigurarea calității și veridicității informației cadastrului bunurilor imobile.	În cazul definirii unei noțiuni juridice este de prisos să menționăm scopul în care va fi utilizată această noțiune. Totodată, actualizarea datelor cadastrale este necesară nu numai pentru stabilirea valorii reale a bunului în scopul impozitării, dar și pentru ținerea unei registru care să conțină informații reale (actualizate la zi) privind bunurile imobile.	Coruptibilitate Norme de blanchetă Lacune de drept	Se recomandă de exclus ultima parte a definiției (începând cu sintagma "a căror")
3	3	Actualizarea...sau reprezentanților împuterniciți...	Urmează a ține cont de faptul că există și reprezentanți legali (cum ar fi părinții sau tutorii).	Coruptibilitate Lacune de drept	De substituit cuvântul "împuterniciți" cu cuvântul "acestora"
4	4	Autoritățile publice responsabile de prezentarea informației pentru actualizarea datelor cadastrale	Deși în denumirea articolului se utilizează cuvântul "responsabile", însăși conținutul articolului nu se referă la responsabilități.	Coruptibilitate Lacune de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	De revizuit denumirea articolului
5	4	alin.2 lit.(a). modificarea configurației, suprafeței și altor date cadastrale în legătură cu atribuirea terenurilor	Autoritățile administrației publice locale pot atribui nu numai terenuri, dar și construcții sau încăperi izolate.	Coruptibilitate Lacune de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Se recomandă de substituit sintagma "atribuirea terenurilor" cu "atribuirea bunurilor imobile".

6	4	lit.(d) darea în locațiune a spațiului locativ sau în arendă a altor bunuri imobile proprietate publică a unităților administrativ teritoriale.	Potrivit prevederilor art.911 CC - obiect al arendei poate fi doar terenul. La fel, nu putem exclude posibilitatea transmiterii bunului în folosință nu numai în baza contractului de arendă sau locațiune, dar și în baza unui contract de comodat.	Coruptibilitate Lacune de drept	Recomandăm următoarea redacție a art.2 lit.(d): "darea în locațiune, comodat sau arendă a bunurilor imobile proprietate publică a unităților administrativ teritoriale".
7	4	ali.2 lit. (f) construcțiile cu un grad de executare de 50% și mai mult, rămase nefinalizate mai mult de 3 ani după începutul lucrărilor de construcție	Din conținutul prevederii nu poate fi stabilit cine și din ce mijloace va stabili gradul de finalizare a construcției. Mai mult, construirea unei clădiri poate dura un termen ce depășește 3 ani, deoarece legea (este vorba de Legea privind autorizarea executării lucrărilor de construcție nr.163 din 09.07.2010, art.15) nu stabilește termene privind executarea lucrărilor de construire.	Coruptibilitate Lacune de drept Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Se recomandă revizuirea articolului.
8	4	alin.(3) Informația prezentată urmează să conțină date despre proprietar sau beneficiar și datele necesare identificării bunului imobil.	Această prevedere are un conținut incert care poate fi interpretat incorect. Urmează să se indice ce fel de date despre proprietar trebuie prezentate și care sunt datele necesare identificării bunului. La fel cuvântul "beneficiar" nu este cel mai potrivit pentru a indica un titular de drept real.	Coruptibilitate Lacune de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	Potrivit obiecției.
9	5	Articolul în întregime	Proprietarul bunului imobil sau titularul altui drept real nesilit de nimeni, pe riscul propriu, va stabili dacă va înregistra sau nu va înregistra dreptul său asupra bunului imobil. La art.5, lit.b), menționăm despre existența prevederilor Codului civil care obligă titularul de drept să înregistreze dreptul de arendă sau locațiune. Totodată, prevederile Codului civil stipulează că, nerespectarea acestei reguli are ca efect inopozabilitatea contractului față de terț, dar nu și nulitatea acestuia. În concluzie titularul este în drept să nu înregistreze drepturile de posesie și folosință dobândite în baza contractului de locațiune arendă sau comodat.	Coruptibilitate Lacune de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	Potrivit obiecției.
10	6	alin.(2) Pentru colectarea informației depline necesară pentru actualizarea datelor cadastrale.... Volumul informației necesare de colectat și procedura de colectare se stabilește de Agenția Relații Funciare și Cadastru.	Este necesar a indica expres prin ce act Agenția va stabili volumul și procedura de colectare, precum și în baza căror criterii va fi stabilit volumul informației necesare.	Coruptibilitate Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a. Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	Revizuirea articolului.
11	7	Denumirea articolului "Actualizarea obligatorie a datelor cadastrale la cererea titularilor de drept"	Denumirea articolului este confuză deoarece din conținut rezultă că actualizarea datelor cadastrale se face la cererea titularilor de drept (un drept) ceea ce prezumă că titularii vor depune cerere doar dacă doresc să facă acest lucru. Totodată în denumirea articolului regăsim sintagma " actualizarea obligatorie ".	Coruptibilitate Norme de trimitere Norme de blanchetă Lacune de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	Se recomandă următoarea denumire: "Actualizarea obligatorie a datelor cadastrale".
12	7	alin.2 lit. (a) și (b).	Termenele de 3 și 5 ani nu sunt	Coruptibilitate	Se recomandă

			justificate. Totodată, nu există vre-un act normativ care să clasifice încăperile în încăperi cu destinație comercială și de producție. A se vedea în acest sens și Instrucțiunea cu privire la înregistrarea bunurilor imobile și drepturilor asupra lor, aprobată prin ordinul Agenției Relații Funciare și Cadastru, nr.112 din 22.06.2005 care stabilește 14 moduri de folosință a terenurilor, 29 moduri de folosință a construcțiilor și 2 moduri de folosință a încăperilor izolate.	Norme de blanșetă Lacune de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	revizuirea articolului
13	8	Lucrările de efectuare ...sau a altor titulari de drept.	Din conținutul proiectului nu poate fi stabilit care, totuși, sunt lucrările de actualizare, în ce termen urmează a fi executate și care este prețul acestor lucrări. Putem admite situația că proprietarul unui bun imobil care dorește în mod de urgență să înstrăineze bunul este nevoit să aștepte (teremen nedeterminat) efectuarea lucrărilor de actualizare - circumstanță care ar putea prejudicia proprietarul.	Coruptibilitate Lacune de drept	Se recomandă revizuirea articolului cu indicarea lucrărilor, termenelor și tarifelor.
14	9	Articolul în întregime.	Sancțiunile trebuie indicate expres, cu atât mai mult că nici unul din codurile indicate în articol nu prevăd sancțiuni pentru ne-oferirea informației, necesare actualizării bunurilor imobile.	Coruptibilitate Norme de trimitere Norme de blanșetă	Se recomandă revizuirea articolului.
15	10	În termen de 6 luni...este situat bunul imobil	Contravine prevederilor Codului civil care nu obligă dobânditorul să înregistreze dreptul său de proprietate.	Coruptibilitate Lacune de drept	Excluderea acestei prevederi.
16	10	La trecerea ...	Din punct de vedere al limbii române, este mai corectă expresia "la expirarea" și nu "la trecerea". Cât privește impozitarea, bunurile oricum urmează a fi estimate indiferent de faptul dacă dreptul de proprietate a fost sau nu înregistrat.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite	Potrivit obiecției.
17	10	alineatele (3) și (4) în întregime.	Prevederile sînt de prisos, deoarece procedura recepționării garajelor nu are nici o conexiune cu monitoringul bunurilor imobile.	Coruptibilitate Lacune de drept	Se recomandă excluderea alineatelor (3) și (4).

Concluzii

1. Nu este clară necesitatea elaborării unui act normativ separat, deoarece reglementările propuse pot fi incluse în Legea cadastrului bunurilor imobile într-un capitol separat.
2. Proiectul nu prevede toate aspectele organizatorice (inclusiv cele financiare) ale monitoringului bunurilor imobile.
3. În privința monitoringului bunurilor imobile, urmează a se vedea oportunitatea includerii unor sancțiuni pentru nerespectarea prevederilor legale în acest sens.
4. Este incorectă obligarea proprietarilor să suporte cheltuieli referitoare la înregistrarea modificărilor operate la bunurile imobile pentru ulterioara stabilire a unei noi valori, în scopul impozitării. În opinia noastră, această sarcină urmează să revină organelor abilitate (oficiile cadastrale și inspectoratele fiscale).
5. Cât privește înregistrarea sau neînregistrarea drepturilor reale în registrul bunurilor imobile menționăm că, potrivit prevederilor Codului civil, dreptul de proprietate asupra bunului imobil se dobândește din momentul înregistrării acestuia (cu excepția cazurilor prevăzute la art.37/1 din Legea cadastrului bunurilor imobile). Astfel, riscul neînregistrării este suportat de către potențialul proprietar. Cât privește alte drepturi

reale asupra bunului imobil (spre exemplu: dreptul de posesie și folosință în cazul locațiunii) și acestea urmează a fi înregistrate, menționăm însă că neînregistrarea nu influențează valabilitatea dreptului, însă doar opozabilitatea acestuia. Totodată, suntem de acord cu autorul proiectului că urmează a fi înregistrate toate drepturile reale asupra bunului imobil (izvorâte atât din contracte translativ de proprietate cum ar fi vânzarea-cumpărarea, donația, rentă viageră, înstrăinarea cu condiția întreținerii pe viață, cât și din contracte translativ de posesie și folosință cum ar fi locațiunea, arenda și comodatul. La fel, urmează a fi actualizate și datele referitoare la modificările operate la bunurile imobile (reconstruirea acestora), însă obligarea titularilor se efectueze aceste înregistrări trebuie făcută fie prin modificarea/completarea Codului civil, fie prin modificarea/completarea Legii cadastrului bunurilor imobile. Însă atât înregistrarea drepturilor, cât și actualizarea modificărilor trebuie făcută nu pentru stabilirea valorii bunurilor în scopul impozitării, dar pentru a asigura existența unei informații complexe și veridice privind bunurile și drepturile asupra lor. Suplimentar, actualizarea acestei informații ar permite și evaluarea obiectivă a bunurilor în scopul impozitării.

6. Cât privește proiectul propriu zis. În opinia CAPC, acest proiect nu trebuie adoptat, deoarece ar fi mai corectă operarea modificărilor și completărilor în Legea cadastrului bunurilor imobile cu includerea unui nou capitol privind monitoringul bunurilor imobile cu condiția că prevederile proiectului vor fi revizuite ținându-se cont de recomandările propuse.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției